

University of Groningen

ABRvS 19 oktober 2005, JM 2005/114, m.nt. K.J. de Graaf
de Graaf, K.J.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2005

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

de Graaf, K. J., (2005). *ABRvS 19 oktober 2005, JM 2005/114, m.nt. K.J. de Graaf*, Nr. ECLI:NL:RVS:2005:AU4570, 6 blz., okt. 19, 2005. (Jurisprudentie Milieurecht; Vol. 2005, Nr. 114).

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

JM 2005/114

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

19 oktober 2005, 200410271/1(LJN AU4570).

(Mr. Hammerstein-Schoonderwoerd)

Uitspraak in het geding tussen:
[appellanten], te [woonplaats],
en
het college van burgemeester en
wethouders van
Lingewaal,
verweerder.

Procesbelang, Samenhangende besluiten,
Voorschriften, Kwaliteitseisen
toezichthouder, Afvalstoffen, Gevaarlijke
afvalstoffen, Vreugdevuur

[Wm - 8.5 t/m 8.25; 10.2; 10.63 lid 2;
10.64; Awb - 8:14; APV - 5.1.1]

» Samenvatting

In beroep is een besluit waarbij op grond van artikel 10.63, tweede lid van de Wm en artikel 5.1.1 APV ontheffing is verleend voor een tweetal vreugdevuren tijdens de jaarwisseling van 2004–2005. De Afdeling overweegt op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting dat bij het ontsteken van het desbetreffende vreugdevuur de windrichting en de windkracht in belangrijke mate bepalend zijn voor de mate van ondervonden hinder bij de woningen van appellanten. Verweerder heeft nagelaten daartoe specifieke voorschriften aan de ontheffing te verbinden. Gezien het vorenstaande en daarbij mede in aanmerking genomen de omstandigheid dat, nu er volgens verweerder geen continu toezicht van de brandweer kan

plaatsvinden, er geen kwaliteitseisen in de ontheffing zijn opgenomen waaraan de aanwezige toezichthouders dienen te voldoen, heeft verweerder zich naar het oordeel van de Afdeling niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorschriften verbonden aan de ontheffing redelijkerwijs de grootst mogelijke bescherming bieden tegen de nadelige gevolgen die het verbranden van deze afvalstoffen op de onderhavige locatie voor het milieu kunnen veroorzaken.

[beslissing/besluit](#)

» Uitspraak

1. Procesverloop

Bij besluit van 13 december 2004, kenmerk RUI/AJZ/am/1562, heeft verweerder op grond van artikel 10.63, tweede lid, van de Wet milieubeheer en artikel 5.1.1 van de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: de APV) ontheffing verleend (...; *red.*) voor een tweetal vreugdevuren tijdens de jaarwisseling van 2004–2005. Het besluit is ter inzage gelegd op 16 december 2004.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 15 december 2005, bij de Raad van State ingekomen op 17 december 2005, beroep ingesteld.

Bij brief van 7 juni 2005 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

(...; *red.*)

2. Overwegingen

2.1. Het beroep van appellanten richt zich tegen het bestreden besluit voorzover de door verweerder verleende ontheffing ziet op het vreugdevuur op de hoek van de Leerdamseweg en de Nieuwstraat te Asperen tijdens de jaarwisseling 2004–2005.

2.2. Voorzover het beroep van appellanten betrekking heeft op het bestreden besluit wat betreft het verlenen van ontheffing op grond van artikel 5.1.1 van de Algemene Plaatselijke Verordening, constateert de Afdeling dat zij onbevoegd is om in eerste en enige aanleg op een dergelijk beroep te beslissen, nu dit besluit niet krachtens een van de in het derde lid van artikel 20.1 van de Wet milieubeheer genoemde wetten is genomen. In zoverre zal doorzending van dat deel van het beroep naar de bevoegde rechtbank – in het onderhavige geval de rechtbank Arnhem – plaatsvinden.

2.3. Appellanten vrezen dat, net als voorafgaande jaren, er sprake zal zijn van overlast waaronder rookhinder. Er is huns inziens met name sprake van overlast als de windrichting voor appellanten ongunstig is. Verder vrezen zij dat – net als in voorgaande jaren – bomen in de omgeving brandschade zullen ondervinden.

2.3.1. Ingevolge artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer is het verboden zich van afvalstoffen te ontdoen door

deze – al dan niet in verpakking – buiten een inrichting te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden.

Ingevolge artikel 10.63, tweede lid, van de Wet milieubeheer kunnen burgemeester en wethouders, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, ontheffing verlenen van het in artikel 10.2, eerste lid, gestelde verbod om zich van afvalstoffen te ontdoen door deze buiten een inrichting te verbranden, voorzover het geen gevaarlijke afvalstoffen betreft.

Ingevolge artikel 10.64, eerste lid, van de Wet milieubeheer, voorzover van belang, zijn de artikelen 8.5 tot en met 8.25 van overeenkomstige toepassing met betrekking tot het verlenen, weigeren, wijzigen en intrekken van een ontheffing als bedoeld in artikel 10.63.

2.3.2. De Afdeling overweegt dat het op de desbetreffende locatie verbranden van (schoon) hout, het zogenoemde vreugdevuur, dient te worden aangemerkt als het ontdoen van afvalstoffen door deze buiten een inrichting te verbranden. Artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer verbiedt dit. Ontheffing van het in artikel 10.2, eerste lid, gestelde verbod kan slechts dan worden verleend indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. Aan een verleende ontheffing dienen ingevolge artikel 10.64, eerste lid, voorzover hier van belang, in samenhang gelezen met artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer voorschriften te worden verbonden tot het voorkomen van dan wel redelijkerwijs de grootst mogelijke bescherming bieden tegen de nadelige gevolgen voor het milieu.

Ingevolge voorschrift 4 van de ontheffing dient het stoken zodanig te geschieden dat overlast door rook, roet, stank of walm voor de woon- en leefomgeving wordt voorkomen. In de voorschriften 2 en 3 van de ontheffing heeft verweerder de verplichting uit voorschrift 4 nader geconcretiseerd. Zo is in voorschrift 2, voorzover hier van belang, bepaald dat de vreugdevuren moeten worden gehouden in de daarvoor bestemde open container. De exacte stookplaats binnen de bij het bestreden besluit aangewezen locatie zal op 31 december 2004 door de afdeling Civiele werken in samenwerking met de brandweer worden bepaald; dit in verband met de weersomstandigheden. Ingevolge voorschrift 3 van de ontheffing – kort weergegeven – mogen de vreugdevuren uitsluitend gestookt worden met schoon hout.

De Afdeling overweegt op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting dat bij het ontsteken van het desbetreffende vreugdevuur de windrichting en de windkracht in belangrijke mate bepalend zijn voor de mate van ondervonden hinder bij de woningen van appellanten. Verweerder heeft nagelaten daartoe specifieke voorschriften aan de ontheffing te verbinden. Gezien het vorenstaande en daarbij mede in aanmerking genomen de omstandigheid dat, nu er volgens verweerder geen continu toezicht van de brandweer kan plaatsvinden, er geen kwaliteitseisen in de ontheffing zijn opgenomen waaraan de aanwezige toezichthouders dienen te voldoen, heeft verweerder zich naar het oordeel van de Afdeling niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorschriften verbonden aan de ontheffing redelijkerwijs de grootst mogelijke bescherming bieden

tegen de nadelige gevolgen die het verbranden van deze afvalstoffen op de onderhavige locatie voor het milieu kunnen veroorzaken. Het besluit voorzover daarbij ontheffing is verleend in de zin van artikel 10.63, tweede lid, van de Wet milieubeheer is dan ook in strijd met artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer.

Deze beroepsgrond treft doel.

2.4. Appellanten vrezen dat voorschrift 3 van de ontheffing niet wordt nageleefd, nu in het voorgaande jaar ook ander afval is verbrand.

2.4.1. Deze beroepsgrond heeft geen betrekking op de rechtmatigheid van de ter beoordeling staande ontheffing en kan om die reden niet slagen. De Algemene wet bestuursrecht voorziet overigens in de mogelijkheid tot het treffen van maatregelen die strekken tot het afdwingen van de naleving van de voorschriften die aan de ontheffing zijn verbonden.

Deze beroepsgrond treft geen doel.

2.5. Voorzover appellanten aanvoeren dat de locatie waar het vreugdevuur wordt ontstoken, zou moeten worden verplaatst, overweegt de Afdeling dat verweerder is gehouden op grondslag van de aanvraag te beoordelen of voor het vreugdevuur op de in de aanvraag genoemde locatie ontheffing kan worden verleend. Of een andere locatie meer geschikt is voor een dergelijk vreugdevuur speelt hierbij geen rol.

Deze beroepsgrond treft geen doel.

2.6. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling onbevoegd kennis te nemen van

het beroep voorzover het betrekking heeft op het bestreden besluit wat betreft het verlenen van ontheffing op grond van artikel 5.1.1 van de Algemene Plaatselijke Verordening, en is het beroep, voorzover ontheffing is verleend op grond van artikel 10.63, tweede lid, van de Wet milieubeheer, gegrond. Het bestreden besluit dient – daarbij het vorenoverwogene in aanmerking nemende – te worden vernietigd.

2.7. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I verklaart zich onbevoegd van het beroep kennis te nemen voorzover het betreft de bij het bestreden besluit verleende ontheffing op grond van artikel 5.1.1 van de Algemene Plaatselijke Verordening;

II verklaart het beroep voor het overige gegrond;

III vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Lingewaal van 13 december 2004, kenmerk RUI/AZJ/am/1562;

» Noot

1. Waar vuur is, is rook. Rook zorgt voor overlast en kan – ook als het een vreugdevuur betreft – tot bestuursrechtelijke procedures leiden. Immers, het verbranden van als afval aan te merken schoon hout buiten een

inrichting is verboden, zowel op grond van art. 10.2 Wm vanwege de mogelijkheid van schade aan het milieu als op grond van artikel 5.5.1 APV (niet art. 5.1.1 APV) vanwege het eventuele gevaar van een open vuur voor de openbare orde en veiligheid, de bescherming van de woon- en leefomgeving en de bescherming van flora en fauna. Het verbod is niet absoluut. Op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wm en artikel 5.5.1, derde en vierde lid, APV kunnen ontheffingen worden verleend van de verboden indien, kort gesteld, de genoemde belangen zich daartegen niet verzetten. In de regio Rivierenland, waarvan de gemeente Lingewaal deel uitmaakt, heeft het verbranden van rest- en snoeihout, dat ontstaat bij boomkwekers en fruittelers, tot notities geleid die moeten uitmonden in beleidsregels met betrekking tot het verlenen van die ontheffingen en de voorschriften die daaraan moeten worden verbonden. Het nog in te voeren beleid, dat naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer zou moeten voorzien in terughoudendheid bij het verlenen van ontheffingen op grond van de Wet milieubeheer (zie Kamerstukken II 2000/01, 26 638, nr. 24), ziet echter niet op het stoken van vreugdevuren voor de jaarswisseling zoals in bovenstaande zaak. Duidelijk is echter dat de ontheffingsbevoegdheid eveneens is bedoeld voor zogenaamde vreugdevuren, zoals paas- en oudejaarsvuren. Het is de vraag of de gemeentebesturen in de toekomst ook terughoudender zullen zijn bij het verlenen van ontheffingen voor vreugdevuren.

2. Drie aspecten van bovenstaande zaak zijn interessant om kort bij stil te staan. Ten eerste betreft dat het feit dat het vreugdevuur bij de jaarswisseling van

2004–2005 reeds lange tijd gedoofd was op het moment dat deze uitspraak op 19 oktober 2005 werd gedaan. Appellanten hadden getracht middels een voorlopige voorziening te bewerkstelligen dat het vreugdevuur op een andere plaats of niet zou plaatsvinden. De getroffen voorlopige voorziening hield in dat, indien op oudejaarsdag om twaalf uur 's middags naar het redelijk oordeel van het college van burgemeester en wethouders 's avonds de windrichting met windkracht 3 of meer tussen OZO en ZZO zal zijn, het vreugdevuur in de kern Asperen ofwel zou worden verboden ofwel dat van gemeentewege zou worden toegezien op de naleving van de aan de ontheffing verbonden voorschriften (Vz. ABRvS 21 december 2004, nr. 200410271/2). Bij de toetsing ten gronde van het bestreden besluit aan de hand van het beroepsschrift van 15 december 2004 (niet 15 december 2005) hadden appellanten klaarblijkelijk procesbelang, hoewel gesteld had kunnen worden dat het belang per 1 januari 2005 was vervallen. Het besluit was immers uitgewerkt en het vaststellen van de aanwezigheid van procesbelang geschiedt doorgaans ex nunc. Procesbelang ontbreekt indien buiten twijfel is dat de beschikking waartegen het beroep zich richt nimmer meer enige rechtens relevante betekenis kan hebben. Vergelijkt men de uitkomst in bovenstaande zaak met bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 5 juni 2002 (AB 2002, 349 m.nt. BJS), waarin werd aangenomen dat geen procesbelang meer bestond, dan blijkt niet onmiddellijk van een relevant verschil. Bij vergunningen of ontheffingen voor kortdurende, veelal periodiek terugkerende evenementen, zoals het houden van een wielerronde, een kermis of een vreugdevuur, wordt tegenwoordig

echter wel procesbelang aangenomen. Het procesbelang kan in die zaken onder andere worden gevonden in het feit dat een kans bestaat dat een soortgelijk besluit tussen dezelfde partijen wederom tot een geschil zou kunnen leiden (ABRvS 12 februari 1999, AB 1999, 248 m.nt. FM, RAwb 1999, 106 m.nt. J.C.A. de Poorter). In casu bestaat immers een grote kans dat ook voor de jaarwisseling van 2005–2006 een tweetal ontheffingen zal worden aangevraagd. Het aannemen van procesbelang is goed te rechtvaardigen, omdat anders jaarlijks een besluit kan worden genomen dat niet makkelijk aan een inhoudelijke toetsing door de bestuursrechter kan worden blootgesteld.

3. Ten tweede blijkt in deze zaak dat het aanwenden van rechtsmiddelen tegen de twee ontheffingen voor de burger niet altijd eenvoudig is. Omdat geen bezwaarschriftprocedure wordt gevolgd, zijn beide besluiten blijkbaar voorbereid met toepassing van uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 Awb (oud), die per 1 juli 2005 is vervallen. Tegenwoordig is ingevolge artikel 10.64, derde lid, Wm voor het verlenen van een ontheffing in de zin van artikel 10.63, tweede lid, Wm, bijvoorbeeld voor een vreugdevuur bij de jaarwisseling van 2005–2006, niet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4. Awb voorgeschreven. De uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure bleek in de praktijk omslachtig en dat zou ook gelden voor de procedure in afdeling 3.4 Awb. Het is verstandig hetzelfde te laten gelden voor de ontheffing in de zin van art. 5.5.1 APV. Een probleem kan dan nog wel zijn gelegen in het feit dat tegen de APV-ontheffing beroep openstaat bij

de rechtbank (zie rechtsoverweging 2.2) en tegen de Wm-ontheffing bij de Afdeling. Hoewel artikel 8:14 Awb in gevallen van verwante besluiten soelaas kan bieden, doordat de bestuursrechter zaken kan voegen, is dat onmogelijk in het geval de zaken bij twee verschillende instanties aanhangig zijn. Het voorontwerp voor een nieuwe afdeling 3.5 van de Awb, aangaande samenhangende besluiten, biedt daarvoor een oplossing. In artikel 3.5.3.9 van dat voorontwerp is bepaald dat ofwel beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan een zogenaamd coördinerend bestuursorgaan zijn zetel heeft of bij de Afdeling, wanneer tegen een van de besluiten beroep openstaat bij die instantie (zie daarover ook M.S. Beerten, Afstemming van besluiten (diss. Groningen), Den Haag: BJU 2004, p. 198 e.v.). Een wetsvoorstel aan de hand van het voorontwerp, dat uit 2000 stamt, wordt nog dit jaar verwacht. Totdat de wet wordt gewijzigd, blijven verschillende rechtswegen bestaan.

4. Ten slotte een opmerking over de inhoudelijke kant van de uitspraak. Het beroep is onder andere gegrond omdat in de voorschriften bij de – op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wm verleende – ontheffing ten onrechte geen kwaliteitseisen zijn opgenomen waaraan de aanwezige toezichthouder dient te voldoen. Daarbij is relevant dat de windkracht en -richting in belangrijke mate bepalend is voor de hinder voor omwonenden en dat continu toezicht door de brandweer niet mogelijk was. Voor het verbranden van afval op de onderhavige locatie zijn de voorschriften onvoldoende. De ontheffing is dan ook verleend in strijd met artikel 10.64, eerste lid, juncto artikel 8.11, derde lid, van de

Wet milieubeheer. Daarmee staat vast dat in de toekomst eisen zullen worden gesteld aan de aanwezige toezichthouders. In het onder punt 1 van deze noot genoemde beleid, dat nog geen gelding heeft en ziet op snoei- en resthout, is daarmee rekening gehouden. Het stelt dat bij het stoken steeds een toezichthouder aanwezig moet zijn van 18 jaar of ouder. Deze toezichthouder, die een afschrift van de ontheffing bij zich moet dragen, dient te zorgen voor een goed brandend vuur, zodat geen vonken opstijgen en zo min mogelijk rookontwikkeling optreedt. De toekomst zal moeten uitwijzen of deze kwaliteitseisen voor een toezichthouder de toets der kritiek wel kunnen doorstaan. Het is de vraag of deze eisen, die wellicht voldoen waar het gaat om het verbranden van snoei- en/of resthout buiten de bebouwde kom, aangescherpt moeten worden voor het stoken van een vreugdevuur binnen de bebouwde kom.

De Graaf